

Cahier 4
Mai 2003

G
R
A
S
P
E

Convention et Fonction Publique Européenne

Sommaire

page

Pourquoi ce Cahier ?	3
Introduction	4
La Convention et la réforme : enjeux et perspectives <i>Manuel MEDINA ORTEGA, Député européen, PSE</i>	5
La Convention, «Pénélope» et l'avenir de la Commission <i>Alain VAN SOLINGE, Commission européenne</i>	8
La Convention : enjeux et perspectives <i>Bernard MARX, Groupe «Confrontations»</i>	11
Quel impact un éventuel Traité constitutionnel pourra-t-il avoir sur la fonction publique européenne ? <i>Jean-Louis QUERMONNE, Professeur émérite des Universités aux Instituts d'Études Politiques de Grenoble et de Paris</i>	15

*Changer l'état des choses est aisé,
l'améliorer est très difficile*
ÉRASME

Groupe de Réflexion sur l'avenir du Service Public Européen
Reflection Group on the Future of the European Civil Service

E-mail graspe@europe.com

Diffusion strictement interne aux personnels des Institutions Communautaires

Ont participé à au moins une réunion de travail de GRASPE

Philippe	AIGRAIN
Panagiotis	ALEVANTIS
Véronique	ANGOT
Angelo	BAGLIO
Gilles	BERTRAND
Thimios	BOKIAS
Anastassios	BOUGAS
Didier	BOUTEILLER
Francisco	CABALLERO SANZ
Bernard	CAISSO
Pino	CALO
Paraskevas	CARACOSTAS
Bertrand	DELPEUCH
Maria Eduarda	DE MACEDO
Isabelle	DEMADE
Elie	FAROULT
Tomas	GARCIA AZCARATE
Mireille	GRUBERT
Dimitris	HATZISTRATIS
Anders	HINGEL
Sylvie	JACOBS
Philippe	KERAUDREN
Panayotis	LEBESSIS
Andrea	MAIRATE
Olivier	MERLE
Ugur	MULDUR
Béatrice	ORNSTEDT
Jaime	PEREZ VIDAL
Ines	PERIN
Jacques	PRADE
Antoine	QUEROT MUSSOT
Ludwig	SCHUBERT
Roger	VANCAMPENHOUT
Catherine	VIEILLEDENT-MONFORT
Georges	VLANDAS

Les articles publiés dans ce numéro ne reflètent pas nécessairement le point de vue de chacune des personnes ayant participé aux travaux de Graspé.

Pourquoi ce cahier ?

Pourquoi un cahier spécial ? Dans le cahier n° 3 de GRASPE, nous avons posé les trois axes de notre effort pour donner sens à une discussion sur l'avenir de la fonction publique européenne. Le premier axe était un débat sur la mise en œuvre de la réforme. C'est ce que le cahier n° 5 (à paraître en juin 2003) tente en analysant les fortunes et infortunes du rapport d'évolution de carrière (REC), pièce maîtresse de la réforme avant la décision sur le Statut qui sera prise bientôt. Le second axe, que GRASPE analysera dans un prochain numéro, c'est le bilan des politiques communautaires : quelle Europe faisons-nous au quotidien en mettant en œuvre la politique régionale, ou la politique de l'énergie, par exemple ?

Le troisième axe, qui est l'objet de ce cahier spécial, est évidemment l'impact de la Convention sur le rôle de la Commission, et, partant, sur celui de la fonction publique européenne. Pour traiter cette question, GRASPE a organisé en mars 2003 un débat public sur ce thème autour des interventions de quatre orateurs provenant d'horizons différents : M. Medina Ortega, député européen, rapporteur du Parlement européen sur la réforme du Statut des fonctionnaires européens, A. Van Solinge, fonctionnaire européen ayant participé à l'élaboration du projet «Pénélope» pour la Convention, B. Marx, membre du groupe «Confrontations» créé par un député européen pour asseoir la base démocratique de l'Europe, et J.L. Quermonne, professeur émérite des Universités, membre du Conseil d'administration de «Notre Europe».

Cette réunion publique a été un succès puisqu'elle a attiré 250 personnes provenant de toutes les institutions, de toutes les catégories et statuts différents. A travers le débat avec les orateurs, elle a révélé clairement l'intérêt et l'inquiétude de nos collègues sur le devenir des institutions européennes et de leur métier.

La Commission peut en effet être très inquiète de la panne du projet européen, panne qui dure, comme l'a souligné J.L. Quermonne, depuis dix ans à l'époque où le Traité de Maastricht a associé en trois piliers mais dans un seul texte méthode communautaire des Communautés européennes et méthode intergouvernementale de l'Union européenne. Et les attermoissements actuels de la Convention renforcent le sentiment d'un blocage de l'Europe, réduite à des querelles byzantines et obscures sur «l'après-Nice».

Peut-on sortir de l'ornière ? D'un côté, la fin de la Guerre froide a remis en cause la position géostratégique de l'Europe et une grande partie de sa politique extérieure. Velléitaire trop longtemps avec les «pays d'Europe de l'Est», incapable d'offrir une alternative de sécurité à ses voisins et à ses partenaires, inapte à défendre en commun une position réaliste de droit international, concurrencée dans sa légitimité politique dans les continents où elle a exercé une autorité politique historique, tiraillée entre le réalisme et l'idéalisme dans les débats internationaux en matière d'environnement et de commerce international, l'Europe apparaît presque systématiquement faible et divisée. D'un autre côté, la «méthode communautaire», celle d'un élargissement progressif du domaine européen dans les politiques publiques par capillarité, est presque à bout de souffle. Certes, l'on peut envisager encore des améliorations importantes, comme une extension de la majorité qualifiée, mais ces avancées à la marge ressembleraient à des solutions minimales dans

un contexte où le déblocage politique est appelé de leurs vœux par tous les pro-Européens.

Il faut le souligner, les interventions des quatre orateurs et le débat qui s'en est suivi ont tourné autour de deux sujets de légitimité démocratique : l'Europe est-elle suffisamment à l'écoute des citoyens européens, existe-t-il une « polité » (polity) européenne ? L'Europe traite-t-elle efficacement les problèmes, mieux que l'Etat-nation ? Questions qui occupent les théoriciens et les hommes politiques nationaux. D'un côté, l'Europe devrait ouvrir grand la voie à la consultation des citoyens européens, comme y appelle B. Marx, voire être davantage fondée sur leur mobilisations et initiatives. D'un autre côté, l'Europe doit prouver sa capacité à décider et appliquer des politiques dans les domaines régaliens et de l'Etat-Providence, à condition, comme l'a souligné J.L. Quermonne, qu'on crée enfin un « gouvernement européen ». Si l'on en croit les derniers soubresauts de la Convention et la résistance organisée par certains pays comme la Grande-Bretagne et l'Espagne, on en est loin ! L'accord fragile et modeste issu des travaux de la Convention risque même d'être mis en cause lors de la prochaine conférence intergouvernementale.

Qu'advient-il de la fonction publique européenne dans ce schéma incertain ? Le débat organisé par GRASPE a clairement montré, ou rappelé, que le futur Traité ou la future Constitution ne sont pas le lieu d'une affirmation de l'administration. En clair, l'administration européenne ne fait pas partie du débat constitutionnel, si ce n'est à travers la proposition franco-allemande d'une « diplomatie européenne ». Surtout, A. van Solinge, en nous enjoignant au réalisme, a estimé que la Convention et la CIG qui la suit maintiendraient plutôt l'acquis avec, éventuellement quelques « petites avancées ». Voici donc la fonction publique européenne vraisemblablement confrontée à un statut quo fragile où le projet européen s'affaiblit peu à peu, devient de moins en moins lisible par les citoyens et de plus en plus contesté dans son efficacité.

Dans cette perspective, comme l'a souligné à maintes reprises le débat public, il faudrait permettre à la Commission, notamment, d'acquérir davantage de moyens pour consulter les citoyens européens. Mais ceci est un changement de métier et exige des moyens supplémentaires : les politiques européens y seront-ils sensibles ? Et il faudrait lui permettre aussi de concentrer sur des résultats plus que sur des processus. Or, sur ce point, le sentiment largement partagé est que l'énergie des fonctionnaires européens passe davantage à vérifier, contrôler, assurer des procédures qui multiplient la bureaucratie, plutôt qu'à prendre en charge des projets plus ambitieux qui font l'Europe avec les Etats membres avec les parties intéressées : when everybody is in check, nobody is in charge...

M. Medina Ortega, en faisant une comparaison éclairante avec l'Amérique latine, a souligné combien il était illusoire d'avoir un projet viable sans une administration suffisamment forte. L'idée d'avancer l'Europe avec moins d'administration ou sans administration est pourtant devenue une sorte de doxa. Le malaise risque donc de durer...

La Convention et la réforme : enjeux et perspectives

Manuel MEDINA ORTEGA,
Député européen, PSE

La création de l'Etat moderne est profondément liée au développement d'une administration. On peut observer un développement de l'administration au Moyen Age avec la transformation progressive du système royal et la séparation des finances de l'Etat et des finances du roi. Mais c'est vraiment au 16e siècle avec l'apparition de l'administration moderne que l'on peut parler d'un Etat moderne.

Une administration de coordination des administrations nationales

Au 20e siècle les organisations internationales se sont développées. Le système de la Société des Nations, le système des Nations Unies, ont suivi un peu le modèle de l'Etat moderne avec une administration moderne et même un système juridique très développé. Par exemple, il existe un Tribunal administratif des Nations Unies qui s'occupe des droits et du statut des fonctionnaires. Dans le système des institutions européennes, on a suivi le modèle de l'organisation internationale du type des Nations Unies. Ce système a été peut être marqué par une forte influence du système continental, conduisant à un renforcement de l'administration plus important que dans le système des Nations Unies. En tout cas, le développement de la fonction publique européenne s'en est certainement inspiré, en ce sens que la fonction publique européenne est une fonction publique très limitée, l'exécution proprement dite est laissée aux mains des administrations nationales, c'est donc une administration de coordination des administrations nationales.

Une inversion fondamentale des rôles de l'Union Européenne

Dans les premiers articles, les articles 1 à 16 du projet soumis par le Présidium de la Convention il y a une différence quant à la nouvelle Union en relation avec l'ancienne Union Européenne. Si on lit l'article 1 paragraphe 1, il est dit que la nouvelle constitution se réfère à une organisation qui a, en quelque sorte, pour but fondamental la coordination des politiques des états membres. Donc, on place la coordination en premier lieu. L'article 1 paragraphe 3 de l'actuel traité de l'Union européenne, par contre, parle de Communauté européenne, complété par une politique et une réforme de la coopération établie par le présent traité. Je pense qu'il y a une inversion. Tandis que le Traité de l'Union européenne actuel commence avec les Communautés européennes et que les activités de coopération sont complémentaires, le texte soumis par le présidium commence par la coordination et évoque ensuite quelques compétences communes.

La Convention marque les caractères accessoires subsidiaries de la nouvelle Union

Je pense que c'est un changement fondamental. Il est vrai que dans l'article 4 du texte du Présidium on répète la formule « c'est la personnalité juridique de l'Union » ce qui est le même texte que l'actuel article deux. Mais l'article 8 insiste sur l'organisation des compétences en compétences d'attribution soumises et l'article 9 paragraphe 6 parle du respect de la structure des Etats membres. Donc, il semble que la préoccupation du Présidium de la Convention est plutôt de marquer les caractères accessoires, subsidiaires

de la nouvelle Union européenne. C'est beaucoup plus en retrait que la conception originale.

Plus de précarité dans la fonction publique européenne

Par ailleurs, il y a aussi un changement dans le sens d'une fonction publique plus nordique, plus anglo-saxonne avec moins de stabilité et plus de précarité dans la fonction publique européenne. C'est une caractéristique plutôt propre à l'entreprise privée, basée sur l'idée que les fonctionnaires de la Communauté européenne sont des fonctionnaires privilégiés, qu'il y a une différence de salaire, de situation. Ceci ouvre vers une critique constante de la fonction publique européenne dans les médias et parmi les Etats membres. En ce moment, la discussion au Conseil sur le projet du statut des fonctionnaires est à peine commencée mais il semble qu'il y a une grande divergence entre les Etats sur les éventuelles limitations au maintien ou au développement de la fonction publique européenne.

Le projet européen est en danger

Nous sommes dans une situation dans laquelle le projet européen est en danger. Comme vous le savez ce n'est pas seulement une question purement administrative, ce sont les buts même de l'Union qui sont en danger, situation renforcée encore par l'élargissement et avec la division prévisible au sein de l'Europe si la politique étrangère devenait une politique commune. Mon point de vue sur ces questions est le suivant : je pense que nous allons rentrer dans une période dangereuse pour l'Union et pour la fonction publique européenne. Il y a sans doute des institutions mais les institutions sont formées par des personnes, il y a les parlementaires, les représentants des gouvernements dans le Conseil mais, en ce qui concerne le travail dans les institutions européennes, c'est la solidarité et les fonctionnaires qui garantissent une continuité du travail et une certaine stabilité.

La fonction publique européenne est un organisme vivant essentiel pour le fonctionnement de l'Etat

Je pense qu'en ce moment cette dérive intergouvernementale d'un côté, et cette dérive privatiste, de l'autre côté, sur un modèle purement commercial ou économique des institutions européennes, met en danger la nature des fonctions publiques européennes. On insiste beaucoup sur l'idée d'avoir une fonction publique efficace et économique. Ce pourrait être un critère, mais il y a d'autres critères comme l'intérêt public, par exemple. Les fonctionnaires participent en quelque sorte de la nature politique des institutions auxquelles ils servent et en même temps il y a une politique bureaucratique, une politique des fonctionnaires, c'est-à-dire que ce n'est pas quelque chose de purement instrumental mais que la fonction publique est un organisme vivant, il y a une vie de la fonction publique qui est essentielle pour le fonctionnement de l'Etat.

L'importance d'une administration stable

Si on compare par exemple, le développement des pays européens avec les pays non européens comme les pays d'Amérique latine, les pays africains, les pays asiatiques, je pense que la différence fondamentale se trouve dans l'absence d'une administration stable avec une carrière administrative. C'est un point qu'avait établi il y a plus de 40 ans un théoricien américain, Walt Rostow, Professeur à l'Université de Harvard au service du président Kennedy et du président Johnson. Il avait écrit un livre qui s'appelait « Les étapes du développement économique » qui avait comme sous titre « manifeste non communiste », dans lequel il mettait en évidence que le développement économique était lié à une amélioration du système administratif.

Une administration européenne très réduite

S'il n'y a pas une réforme de l'administration, si l'on reste dans un type d'administration médiéval dans lequel il n'y a pas une administration forte, il n'y a pas de possibilité de développement économique. Nous sommes en ce moment face au danger, soutenu par certains dans la nouvelle Constitution Européenne, de considérer que la fonction publique est en quelque sorte une chose superflue. Nos mécanismes sont très laxistes. Même si on crée des nouvelles compétences dans l'Union européenne, le principe d'économie de la fonction publique nous conduit à une administration européenne très réduite. Ainsi, l'idée est d'effectuer l'élargissement sans augmentation du nombre de fonctionnaires et sans augmentation des budgets des fonctionnaires. Je pense que c'est dangereux parce que les éléments de contrôle économique que nous disposons sont très faibles.

Renforcer les structures administratives dans tous les domaines

Par exemple, nous avons en ce moment une monnaie européenne, mais pas une politique économique européenne. Nous avons sur papier une politique extérieure et de sécurité commune mais nous n'avons pas une armée européenne. Nous avons même des fonctions dans les domaines de la lutte contre le terrorisme et la délinquance mais nous n'avons pas une police européenne ni une justice européenne. Donc, sincèrement, et ce n'est pas parce que je suis ici, mais je pense que si on veut avancer dans le sens de la Constitution, il faut

renforcer les structures administratives dans tous les domaines. Il y a déjà une bureaucratie européenne mais en comparaison entre cette bureaucratie européenne et la bureaucratie nationale est utile. Le budget européen représente 1 pour cent des produits nationaux, c'est une somme très faible, donc nous avons des moyens très réduits pour l'ambition de créer une communauté beaucoup plus forte.

La nouvelle Union : une simple coordination ?

Le problème c'est comment insérer ça dans une Constitution européenne. C'est pourquoi j'aimerais bien avoir le point de vue de monsieur Van Solinge parce qu'il ne s'agit pas seulement d'insérer un article de plus dans un projet de Traité. Pour moi le problème est plus essentiel. C'est de reconnaître qu'il y a une administration communautaire liée à un projet politique européen qui ne peut pas être limité à la simple coopération des Etats membres. En général, toutes les propositions vont dans le sens du renforcement des systèmes de coopération entre les administrations nationales, la fonction publique européenne serait simplement un partenaire assurant le suivi de la coordination entre les différentes administrations nationales. Spécialement dangereux me paraît le projet de création d'une Présidence du Conseil de caractère purement de coordination. Donc, je pense que la défense d'une fonction publique internationale commence dans le domaine constitutionnel avec la formulation de l'idée claire que l'Union européenne est une construction politique et ce n'est pas une simple organisation internationale intergouvernementale de coopération. Et ça, ça commence dans le domaine politique.

La Convention, «Pénélope» et l'avenir de la Commission

Alain VAN SOLINGE
Commission européenne

Il n'est pas facile de présenter le projet Pénélope en quelques mots, ni de répondre aux très bonnes questions de M. Ortega.

Je vais d'abord tenter de vous expliquer le but de Pénélope. Ce but était triple. Il était de présenter une architecture institutionnelle complète, même si nous n'étions pas les seuls à le faire, une demi-douzaine d'autres projets existant déjà. Il était aussi de lier cette architecture institutionnelle à toutes les politiques, c'est-à-dire à ce que fait l'Union. Enfin, le troisième objectif était de prouver que ce projet pouvait entrer en vigueur et toute la question sur ce troisième point portait sur la fameuse rupture constitutionnelle.

Une nouvelle architecture institutionnelle

L'architecture institutionnelle que nous avons essayé de proposer est assez simple. Le premier exercice consistait à recentrer les institutions sur leurs tâches principales. C'est-à-dire avoir une idée claire du rôle de chacun : par exemple, l'exécutif, c'est essentiellement la Commission, le législatif, c'est le Conseil et le Parlement. Le deuxième exercice était un exercice d'efficacité : essayer de rendre la machinerie efficace avec essentiellement deux moyens qui reposent sur la méthode communautaire. D'une part, une source d'impulsion unique et indépendante venue de la Commission. D'autre part, le vote à la majorité qualifiée ou le vote à la majorité qualifiée spéciale lorsque les choses deviennent difficiles. Et le troisième élément que nous voulions voir dans cette architecture institutionnelle était un élément, je dirais, de légitimité et de démocratie qui procède essentiellement de trois points.

Le premier point, qui est inhérent à l'exercice, c'est que la légitimité du système repose sur la clarté. Nous avons essayé de présenter un projet clair, lisible pour tout le monde, ce qui le rend plus facilement compréhensible et pour finir plus démocratique. Le second point est le suivant : cette exigence de légitimité et de démocratie ; implique la généralisation de la codécision, mais avec également la Commission, c'est-à-dire un organe indépendant et unique qui propose. Le troisième élément est très important : c'est l'inscription une fois pour toutes de manière claire des droits fondamentaux dans la Constitution, et donc l'insertion de la Charte. Je ne vous cache pas qu'elle nous a posé beaucoup de problèmes. On ne savait pas très bien où mettre la Charte. En partie 1, en partie 2, en partie 3, en annexe, en protocole ? Pour finir, nous avons décidé de la mettre en partie 2.

Voici donc les trois principes qui nous ont guidés. Quand nous allons dans le détail, vous verrez que nous avons utilisé des mots simples, « la loi », « la loi cadre », « la loi organique », « propose », « décide », « établit ».

Recentrer le rôle de la Commission

Nous avons également voulu recentrer le rôle de la Commission autour de quatre fonctions essentielles qui sont :

- Le droit d'initiative qu'on appelle aussi monopole d'initiative. Nous l'avons conforté et intégré dans le Traité.
- Le rôle d'exécution de la législation et du budget.
- La troisième fonction, c'est le rôle de la Commission dans les

relations extérieures. C'est d'abord un rôle que nous connaissons bien: c'est le rôle de négociateur. La Commission est appelée à négocier les accords internationaux et devra continuer à le faire, y compris dans le domaine de la PESC, avec des aménagements en ce qui concerne le Secrétaire de l'Union. Mais l'idée centrale est que le Secrétaire de l'Union et la Commission négocient ces accords. Et il y a un rôle nouveau qui, aujourd'hui, est mal consacré dans le Traité, c'est le rôle de la Commission en tant que représentant extérieur de l'Union européenne.

- Enfin le quatrième rôle que vous connaissez tous, que nous avons un peu aménagé en nous inspirant d'un vieux Traité qui a beaucoup de qualités mais qui n'existe plus, qui est le traité CEEA, c'est le rôle de la Commission en tant que gardienne des Traités.

Le tableau que je viens de dresser de la Commission donne une image peut-être omnipotente de la Commission. En fait il n'en est rien. Parce que, par exemple, en matière de relations internationales, la Commission certes représente et exécute, mais elle ne décide pas. C'est le Conseil qui décide et nous avons gardé l'idée que c'était au Conseil de décider en matière de relations internationales, de donner à la Commission des mandats de négociations et de conclure les accords internationaux. Donc la décision reste au Conseil avec l'association du Parlement, que ce soit par avis conforme ou par avis simple.

Le pouvoir judiciaire

Dernier élément du triptyque classique, c'est le judiciaire. Le judiciaire, quand on lit le projet Pénélope, personne n'a l'impression que le système judiciaire que nous connaissons dans la Communauté a été fondamentalement changé. Certes nous avons changé le nom de la Cour, on l'appelle Cour suprême. Et il y a un Tribunal de première instance mais les recours ressemblent beaucoup aux recours que nous

connaissons bien. Cependant, du fait de la disparition des piliers, la compétence de la Cour s'étend au trois piliers actuels: au pilier communautaire, à la PESC et à la JAI. Ce qui fait que la protection des droits et libertés individuels, garantie par la Cour, est mieux assurée. On dit souvent que la Cour n'a pas de rôle à jouer dans le domaine de la PESC. C'est faux, elle a un rôle à jouer. Il sera différent et c'est au juge, comme dans tous les Etats membres, d'établir sa jurisprudence, son rôle, ses limites dans ce domaine. Il n'y a pas de constitution qui exclut expressément le rôle des tribunaux de toute la politique extérieure des Etats membres. C'est le juge qui, au fil des années, a établi une certaine limitation de jurisprudence dans ce domaine là.

Le classement des compétences pour rendre le Traité lisible

J'en viens maintenant au second but du projet Pénélope: les politiques. Je traiterai essentiellement deux questions: la délimitation ou le classement des compétences, et puis, la rénovation des compétences et la question des compétences nouvelles.

En ce qui concerne le classement des compétences, vous avez tous lu les projets établis par le Présidium et qui sont discutés actuellement par la Convention. Ce sont des projets qui, pour les juristes, sont des projets connus: on classe les compétences entre compétences exclusives, partagées, complémentaires ou d'appui. Dans le projet Pénélope nous n'avons pas repris à dessein une telle option. Pourquoi? Elle est source de difficultés et d'incohérences. Elle rend le Traité apparemment lisible, mais, en réalité, engendre des difficultés d'interprétation. Le projet Pénélope opte pour une classification moins juridique, plus politique, avec des politiques principales, des politiques d'accompagnement, et des politiques d'appui. Elle recoupe un peu les classifications proposées par le Présidium mais qui sont différentes. Dans le projet Pénélope, ces classifications recoupent aussi les grands groupes de politiques: la politique économique, la politique de

sécurité et de justice, et les politiques générant le modèle européen de société.

Le second point sur lequel nous nous sommes penchés est la question de savoir si nous allions réinventer la roue et remettre à plat toutes les politiques. Le mandat que nous avait donné à l'époque le Président Prodi n'était pas de refaire l'ensemble des politiques. C'est-à-dire que nous avons travaillé essentiellement à politiques constantes, compétences constantes. Nous avons procédé essentiellement à une mise à jour des politiques. Et je dirais que, en dehors des relations extérieures et des affaires intérieures et de justice, la plupart de ces politiques ont été simplifiées, rendues plus claires, mais n'ont pas été fondamentalement changées.

Ne pas bloquer l'entrée en vigueur du nouveau Traité

Enfin, dernier élément, nous nous sommes posé la question suivante (en fait c'est la première question que nous nous sommes posée): c'est très bien de présenter un nouveau texte, encore faut-il qu'il entre en vigueur, encore faut-il qu'il voie le jour. Et je dirais que, dès septembre de l'année dernière, nous nous sommes posé la question : à 25, comment fait-on? Est-ce que nous gardons les procédures actuelles, c'est-à-dire faudra-t-il attendre l'unanimité des 25 gouvernements et l'unanimité des 25 Parlements (ou référenda selon les Etats) pour que les Traités entrent en vigueur? Certains ont appelé cela la rupture institutionnelle : faut-il trouver un moyen de faire entrer en vigueur ce Traité ou cette Constitution selon d'autres règles?

La question est très simple. Nous serons 25 dans quelques mois. Est-ce qu'un Etat peut bloquer le système? Et si oui, que faisons-nous? Est-ce que les 24 autres acceptent l'échec et disent : bon, nous restons à Nice? Ou est-ce qu'on essaye de trouver un système permettant de faire en sorte que le Traité puisse entrer en vigueur à moins de 25? Dans le projet Pénélope, nous avons proposé une solution certes un peu compliquée, mais qui permet de faire en sorte

qu'après une phase de rapprochement des points de vue, un certain nombre d'Etats, je dirais une majorité très lourde d'Etats, puissent partir de l'avant, sans porter préjudice aux autres.

Le Traité sera-t-il fédéral ? Qu'importe le mot seul, c'est l'idée qui compte

Voilà l'essentiel du projet Pénélope. Je voudrais dire un mot sur ce qu'a dit M. Ortega sur l'article 1 du projet de la Convention sur l'Union européenne. Il a tout à fait raison, le débat essentiel est: qu'est-ce que l'Union? Et il y a un débat à la Convention sur ces fameux termes: l'Union coordonne ou gère sur un mode fédéral. Et le débat a lieu sur l'ordre : est-ce qu'on coordonne d'abord et on gère ensuite sur un mode fédéral? Gérer sur un mode fédéral, cela vient du discours de M. Giscard d'Estaing à Bruges, il y a quelques mois. Et qu'a repris d'ailleurs le projet Pénélope. Tout le problème est : garde-t-on le mot fédéral? La gestion sur le mode fédéral vient-elle en premier lieu? Quelle est la place de la coordination dans le système? Et qui coordonne? Parce que, actuellement, la discussion ne porte pas uniquement sur: est-ce que l'Union comporte des éléments de coordination entre les Etats? Elle porte aussi sur la question de savoir qui coordonne. Certains pensent que ce sont les Etats qui coordonnent et non pas l'Union.

C'est pour ces raisons de fond qu'à la Convention, plus de 400 amendements, qui se contredisent, ont été déposés sur les articles 1 à 3 du projet de la Convention. Le débat est sur la table et effectivement, la définition de l'Union à l'article 1 du projet de Traité sera une question importante. Qu'on utilise ou qu'on n'utilise pas le mot « fédéral », peu importe à la limite! Il faudra voir ce que contiendra cet article, et si on oublie le mot « fédéral », il y a peut-être d'autres termes qui peuvent le remplacer. L'essentiel sera les idées et l'expression qu'elles trouvent non seulement dans l'article 1 du projet de Constitution, mais dans l'ensemble de celle-ci!

La Convention : enjeux et perspectives

Bernard MARX

Groupe «Confrontations»

Il me semble qu'à la Convention l'enjeu central qui devrait être posé, et ça va être très difficile, c'est celui de la capacité de l'Union à bâtir et à mener des politiques communes ambitieuses. Ce simple énoncé montre déjà les difficultés, c'est à dire que les réformes institutionnelles sont quand même secondes par rapport à l'objectif, à l'ambition, et par rapport au projet. La difficulté de cette ambition est évidente et éclatante sur la PESC. Que veut dire aujourd'hui bâtir une politique commune ambitieuse ?

La Convention a deux handicaps, l'implication insuffisante des citoyens, la réflexion sur les buts et missions

Mais cette difficulté est tout aussi réelle sur les questions internes du premier pilier. On vient d'évoquer toute la discussion des tous premiers articles et je vais y revenir. Il y a les articles de définitions et il y a les articles de compétences. Mais on en mesure aussi les difficultés avec l'échec du groupe de travail sur la gouvernance économique au sein de la Convention et aux limitations des résultats du groupe de travail sur l'Europe sociale. Il est donc possible d'apprécier déjà combien ça va être difficile de mesurer les handicaps qu'il faudra dépasser. L'exercice Pénélope, par exemple, est construit à politique économique constante, comme exercice de conservation, avec évidemment des engagements et des choses fortes développées sur la PESC et la JAI. Mais sur le premier pilier c'est un exercice à politique commune constante et en même temps, il y a des handicaps c'est pourquoi ça ne passe pas.

Dans le travail de cette Convention il y a deux handicaps importants, l'implication des citoyens, et en

second lieu la réflexion sur le projet, les buts, les missions. Là il faut souligner le courage de la Commission, qui, dans sa contribution à la Convention, est au contraire partie de cela.

Pourquoi des réformes? Quels sont les buts et quel est le projet? Quelles sont les missions fondamentales de l'Union ? A vrai dire, si on veut traiter cette question ou ce projet, c'est quand même que le besoin de réforme est lié au fait que l'Union doit approfondir un projet dans lequel les citoyens se retrouvent.

Il y a quand même dans les deux sujets – (avec qui on fait, et comment et pourquoi) l'enjeu d'un projet dans lequel les citoyens se retrouvent et l'exigence de savoir quel est le sens de cette Union. Pour l'instant, ce sens peut être apprécié par le bilan et par les acquis : une paix à l'intérieur, c'est à dire une monnaie, c'est à dire un marché, c'est à dire un droit européen.

Est-ce qu'on s'en tient là, ou est-ce qu'on progresse sur les missions et le sens que l'on donne à l'Union? Je trouve que l'option de départ de la Commission, dans sa contribution à la Convention, qui est de partir du sens, des buts et des missions, est toute à fait importante et c'est à mon sens la seule raison qui justifie la question d'un enjeu central de bâtir des politiques communes ambitieuses.

Le partage des compétences : on ressent une grosse insatisfaction

La seconde chose, c'est toute la difficulté de ce débat sur les répartitions des compétences, l'organisation des compétences, les rapports entre les politiques communes et les compétences, la possibilité de bâtir des politiques communes, car là

on ressent une grosse insatisfaction. Il y a tout l'enjeu des classifications, l'enjeu des cases, l'enjeu d'une répartition politique exclusive/politique principale, politique d'appui ou bien domaine pas politique justement, domaine principal/domaine exclusif ou principal, domaine partagé/domaine d'appui, etc.

Il y a une insatisfaction, un problème pour travailler ce sujet des compétences et de la répartition des compétences, parce que bâtir des politiques communes ce n'est pas transférer et centraliser des politiques au niveau européen et oublier la diversité. Toute la difficulté de l'exercice se trouve dans le fait qu'au fond, dans pratiquement tous les domaines, il y a un nécessaire partage de responsabilités et que c'est la prédominance qui sera différente selon les matières, tantôt plutôt les Etats ou même les entités infra-nationales, tantôt l'Union mais toujours avec une exigence de synergie qui s'oppose à une conception nationaliste de la subsidiarité.

Ce qui fait qu'on peut ressentir une insatisfaction avec l'actuelle rédaction des articles de la Constitution, à la fois article 1 et autres, mais aussi les articles concernant les compétences et leurs traitements, la définition des compétences, leur organisation en compétences exclusives, domaines d'appui, etc. Pour résumer ma critique, on en reste à la conception selon laquelle l'Union ne doit agir que pour bâtir un marché intérieur, gérer une monnaie, demander aux Etats de respecter des disciplines budgétaires et des règles sociales et environnementales et que tout le reste au niveau économique et social est secondaire ou renvoyé aux Etats membres.

Il est très significatif que sont classés actuellement dans les domaines d'appui l'emploi, la culture, la protection sociale, la politique industrielle, l'éducation. Il y a là quelque chose qui, à mon sens, dans les résultats actuels du travail, fait vraiment problème. Donc, il faut reconsidérer cela.

La tension entre les Etats membres et les institutions européennes peut être féconde si prévaut un esprit de coopération

Ça commence dans les compétences et ça se poursuit, si je puis dire, dans les choix pour les Institutions. L'option qu'on défend raisonnablement c'est sans doute de ne pas craindre la dualité, y compris pour l'exécutif. C'est un principe de réalisme, mais en même temps ce n'est pas qu'un principe de réalisme dans la mesure où les politiques communes ça ne veut pas dire des politiques centralisées, ça veut dire des choses qui sont souvent partagées. La tension entre les Etats membres et les institutions européennes peut être féconde quand prévaut un esprit de coopération. Le problème ne résulte pas tellement dans la dualité ou l'unicité mais dans des exigences démocratiques de responsabilisation des institutions. C'est quand même cela aussi l'enjeu majeur de la réforme institutionnelle pour pouvoir élaborer, construire et mettre en œuvre des politiques.

S'agissant de la Commission il me paraît tout à fait essentiel, en premier lieu, de préserver la règle selon laquelle la Commission élabore les propositions. Il y a un consensus, je suppose, à la tribune là-dessus, mais ça me paraît être un enjeu essentiel. Évidemment, il y a tout l'enjeu du métier, de la façon de faire c'est à dire comment on fait et on doit renouveler et réformer la façon dont la Commission élabore et propose.

De point de vue, le document de la Commission évoque un principe qui serait une innovation importante et, me semble-t-il, tout à fait positive. L'affirmation de l'organisation d'une obligation de consultation. Je ne sais plus si c'est dans le texte de la Commission ou ailleurs, mais en tout cas, l'affirmation d'une règle de ce type, d'un principe de ce type, d'une procédure d'obligation de consultation, pour moi, ça serait un progrès très important. Mais j'insiste sur le fait qu'il n'y a pas que le législatif. Il y a les compétences non

législatives et notamment les politiques économiques et sociales.

En gros, la grande question de savoir si l'Union reste un domaine de législation de règles ou si elle accède à un statut politique reste posée. Ça n'est pas qu'un domaine législatif et d'élaboration de lois, même si c'est essentiel. De plus, l'exécution va être rendue plus complexe parce qu'il ne s'agit pas que de l'exécution de la loi d'un côté, et de la coordination des politiques nationales de l'autre, mais de plus en plus des principes et des outils de régulation, de financement mixte entre les niveaux et entre public et privé qui vont être requis pour réaliser les objectifs notamment économiques et sociaux.

Les compétences changeantes, les métiers des fonctionnaires européens sont aussi amenés à changer

Cela veut dire que sans doute la Commission sera souvent responsable mais qu'il y a là aussi des changements nécessaires et très sous-estimés de mœurs, de méthodes, de partage et d'organisation des responsabilités. Enjeux je ne fais qu'énumérer: Conception de l'expertise, contrôle majeur de l'évaluation (tout à fait sacrifié), rôle du Parlement européen et pas seulement dans l'exécution politique, c'est à dire tout l'enjeu de la comitologie et pas seulement le rôle de la relation avec les administrations nationales, etc. Pour illustrer ces propos, un exemple. La question des politiques économiques.

La question des politiques économiques: il y a un débat sur le pacte de stabilité, on cherche des aménagements dans le sens de la souplesse, d'une plus grande intelligence on cherche aussi à accroître les compétences de coordination de la Commission qui transformerait certains projets en propositions qui ne pourraient être modifiées qu'à l'unanimité. Problèmes majeurs pour moi: la Commission n'a pas les capacités intellectuelles et elle n'a pas à elle seule la légitimité pour

faire ce qu'elle demande en matière de politiques économiques. Je le dis d'une façon peut être un peu brutale, mais elle n'a ni les capacités (ça concerne votre métier très directement), ni la légitimité pour ce faire.

C'est à dire qu'un pacte n'a de sens que dans le cadre d'une politique économique plus globale et une politique économique ne peut se bâtir comme une sorte de pilotage technocratique fondé sur le «comment ça s'organise». Que devient le métier si ce n'est plus simplement la concurrence mais si ça devient la régulation et l'économie mixte ?

Il y a une expérience grandeur nature en train de se faire avec la fabrication d'un marché unique des services financiers où on ne peut pas se contenter de lever les barrières nationales, on a besoin d'organiser une régulation, une supervision, un contrôle et pas seulement une coordination des pratiques nationales. Mon propos n'est pas de discuter le contenu mais de noter la novation de la procédure mise en place à cet égard et là encore le changement de métier pour la Commission et le changement de métier pour vos propres pratiques.

1. L'implication professionnelle, la consultation devient une absolue nécessité,
2. Pas seulement avec les professionnels mais avec les autorités nationales de régulation,
3. La comitologie s'intensifie et se complexifie.

La consultation, si elle se généralise, implique des changements de métier dans toutes les institutions européennes

Quelles leçons tirer des premières expériences: La Commission n'est pas outillée pour la consultation systématique à ce niveau, parce que la consultation ça implique

d'importants moyens humains en qualité et quantité. Ça mobilise énormément de moyens humains, une consultation. Si, en plus, elle doit se doubler d'une compétence et d'une expertise pour consulter et pour réorganiser le dialogue, le risque c'est que la consultation se transforme en dissymétrie d'informations et de compétences et en acceptation des plus puissants. Et pour que ça ne soit pas comme ça, c'est très lourd d'implications et de changements de métier.

Second sujet, le rôle du Parlement européen : il est changé et bouleversé. Le rôle des législateurs doit être maintenu dans ses compétences, y compris pour établir le droit dérivé, puis dans le traitement, y compris de l'exécution de la consultation. L'enjeu de la capacité de dialoguer avec des institutions de régulations nationales et de coordination de régulation nationales est aussi un changement profond de métier.

Dernière question, quel est l'organe responsable de cela au sein de la Commission? Pour les marchés financiers ce n'est pas la DG Concurrence mais la DG Marché Intérieur. Mais si maintenant on réfléchit à une extension et une généralisation de cela pour l'enjeu des services publics, alors on peut penser qu'une promotion de la coordination ouverte pourrait être acceptable mais avec des changements et des évolutions importantes et en mesurant bien ce que ça implique pour le métier.

La consultation devra aller bien au delà des professionnels. L'évaluation devra être indépendante et plus réaliste ou pluraliste. L'organisation interne des organes responsables ou de la coordination des organes responsables pour un tel fonctionnement au sein de la Commission lui aussi aura besoin d'évoluer.

Quel impact un éventuel Traité constitutionnel pourra-t-il avoir sur la Fonction Publique Européenne ?

Jean-Louis QUERMONNE

Professeur émérite des Universités aux Instituts d'Études Politiques de Grenoble et de Paris

Avant même la réunion de la Convention sur l'avenir de l'Europe, les Cahiers du GRASPE se demandaient dans leur numéro de janvier 2001 si la réforme en cours "permettra à la Commission et à son personnel de jouer un rôle moteur dans l'Union, de trouver des modes de gouvernance aptes à la diversité de nos sociétés, de redéfinir les politiques européennes dans une Europe élargie, d'offrir aux citoyens un modèle de développement durable et de concevoir des régulations internationales des marchés globalisés...". Combien plus encore aujourd'hui est d'actualité la question: quelles réformes de la fonction publique européenne résulteront des options que proposera la Convention à la Conférence intergouvernementale de 2004 en vue de l'adoption d'un éventuel Traité constitutionnel?

A mi-chemin des travaux de cette Convention et avant que la C.I.G. n'ait été réunie, il est impossible de répondre avec un minimum de certitude à cette question. Ni le rôle, ni le statut de la fonction publique européenne n'ont encore fait vraiment l'objet des délibérations de la Convention. Et l'on est en mesure de ne repérer que de brèves dispositions la concernant dans les projets présentés. Ainsi, dans le projet de Constitution déposé par Robert Badinter trouve-t-on à l'article 41 que "la Commission assure la gouvernance de l'Union (...) Elle dirige l'administration de l'Union". Et trois langues de travail sont retenues à l'article 82 : l'allemand, l'anglais et le français. Le projet Pénelope va plus loin. Car l'article 50, en son alinéa 4, précise que "la Commission est dotée d'une administration disposant des moyens nécessaires afin de mener à bien l'ensemble de ses tâches" (ce qui fait écho au rapport des Sages qui a

conduit à la démission de la Commission Santer en 1999). Et l'Acte additionnel n° 4 contient en son Titre XI un article 53 selon lequel "une loi organique, adoptée après consultation des organes intéressés, arrête le statut des fonctionnaires de l'Union et le régime applicable aux autres agents de l'Union".

Enfin, la Charte des Droits Fondamentaux proclamée à Nice en décembre 2000, outre le droit d'accès aux services d'intérêt général reconnu aux citoyens à l'article 36, prescrit une série de dispositions figurant à l'article 41 sous le titre: "droit à une bonne administration" qui ont pour corollaire à l'adresse de tout ressortissant de l'Union – donc de ses fonctionnaires – la reconnaissance à l'article 12 du droit syndical.

Mais au-delà de ces dispositions, il n'est que conjectures. Ce qui conduit à formuler trois questions qui restent pour le moment sans réponses.

Quel impact peut avoir la fusion des traités?

A mi chemin des travaux de la Convention, un large consensus paraît s'être formé en faveur de la reconnaissance de la personnalité juridique de l'Union. Et si celle-ci a un sens, elle doit avoir pour corollaire la fusion des traités, c'est-à-dire la fusion des deux ensembles réunis dans le Traité de Maastricht et maintenus distincts depuis lors : la Communauté et l'Union.

Or deux conséquences pourront en résulter : l'une, maximaliste, qui serait le décroisement progressif des "piliers"; l'autre, minimaliste, qui se traduirait par un renforcement de leur coordination, selon la formule employée par le Président Giscard

d'Estaing, aux termes de laquelle l'Union assure la coordination des politiques des Etats et gère sur le mode fédéral certaines compétences attribuées à l'Union.

De la première hypothèse, l'on peut déduire l'existence d'un statut unique de la fonction publique européenne, sous la forme d'un système de carrière (d'ailleurs commun à la France et au Royaume Uni), qui n'exclurait pas le recrutement de personnels contractuels, ainsi que différentes mesures de flexibilité annoncées par la politique déjà conduite sous l'autorité du Commissaire Neil Kinnock. En outre, la diversité des procédures de décision qui assouplirait la fusion des "piliers" pourrait fort bien amener à la constitution de corps distincts selon qu'il s'agirait de gérer des politiques internes ou de participer, tant auprès des administrations centrales que des représentations extérieures, à la mise en place d'une véritable politique étrangère et de défense. Mais, dans la limite de ces contraintes, l'on pourrait fort bien imaginer que l'avenir de la fonction publique européenne s'inspire du Rapport Williamson.

En revanche, sur la base de l'hypothèse minimaliste, une plus grande souplesse est prévisible. Et si la contribution franco-allemande à la Convention du 15 janvier 2003 devait inspirer le futur Traité constitutionnel, il serait à craindre que la suppression annoncée des "piliers" s'accompagne d'une fragmentation entre la gestion de la politique étrangère, confiée au Président de l'Union et à son ministre des affaires étrangères, et celle des politiques internes relevant de la compétence de la Commission. Or le risque serait grand de voir chaque secteur vouloir se doter d'un appareil administratif distinct, qui romprait en fait l'unité de la fonction publique européenne et générerait des double-emplois.

Certes, ces deux scénarios opposés visent plutôt à dessiner des tendances qu'à inspirer des politiques de la fonction publique qui auront plus de chance de se situer à mi-chemin. Ils ont surtout pour mérite de souligner le fait que les réformes constitutionnelles de l'Union, quelles

qu'elles soient, ne seront pas sans conséquences sur le statut de ses fonctionnaires et de ses agents. De même que le rôle qui sera finalement dévolu à la Commission européenne ne sera pas sans effet sur la capacité de ceux-ci à participer de façon active, disons même ici militante, à la poursuite de l'intégration européenne ou sur la mutation de leur comportement dans un style gestionnaire, davantage inspiré du modèle du "management public" à la mode dans les pays anglo saxons.

Quel impact peut avoir le changement de mode de gouvernement?

Pendant trente cinq ans environ, la marche des Communautés européennes a été rythmée par ce qu'il est convenu d'appeler la "méthode communautaire". Et son invention, tout en faisant l'économie d'un gouvernement européen, a assuré de façon satisfaisante la mise en œuvre du marché commun, puis du marché unique ainsi que sa régulation. A tel point que plusieurs auteurs ont vu à travers les institutions communautaires l'émergence d'un "Etat régulateur".

Or le Traité de Maastricht, en créant l'Union monétaire et en instituant deux piliers intergouvernementaux dans des domaines relevant de missions régaliennes, a provoqué à la fois l'apogée et le dysfonctionnement du système. L'apogée a été représentée par l'achèvement du marché unique. Le dysfonctionnement a résulté de la cohabitation dans le cadre de l'Union de champs d'intervention relevant les uns de la méthode communautaire, les autres de la pratique intergouvernementale. La contamination des deux processus de décision, malgré la tentative de synthèse établie par la méthode dite de "coordination ouverte", a généré des déséquilibres que l'incapacité à les maîtriser du Conseil "affaires générales" n'a fait que renforcer.

Bref, le problème est désormais posé de savoir si la pratique de la "gouvernance", qui s'est correctement appliquée à la régulation du marché, peut suffire à l'exercice de compétences de nature régaliennes

correspondant tant à la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice qu'à la promotion d'une politique étrangère et de sécurité extérieure commune. A notre avis, la réponse est non. Et la question qui est en réalité posée à la Convention est celle de savoir si elle sera capable de proposer à la C.I.G. la création d'un gouvernement européen. Or son éventuel avènement ne serait pas sans conséquence sur la fonction publique de l' Union.

A supposer, en effet, que l'éventuel Traité constitutionnel communautaire, au-delà de ce qui a déjà été fait à Amsterdam, l'espace de liberté, de justice et de sécurité européen, se posera la question de l'organisation d'un "parquet" européen, voire celle de la mise en place d'une police européenne de l'air et des frontières et d'un système de garde-côtes. Or cette gestion n'impliquera pas seulement l'élaboration de normes destinées à les régir, mais posera des problèmes de commandement. A fortiori, la mise en œuvre d'une véritable politique étrangère commune, telle que celle proposée par la contribution franco-allemande, nécessitera selon les termes mêmes de cette dernière, la création d'un service diplomatique européen associant la direction générale des relations extérieures de la Commission à une unité de politique étrangère qui doit y être associée". Et le texte d'ajouter : "Celle ci comprend les services de politique étrangère du secrétariat du Conseil et est renforcée par des fonctionnaires envoyés par les Etats membres et la Commission. Le service diplomatique européen travaille en relation avec les diplomates des Etats membres. Les délégations existantes de la Commission sont transformées en délégations de l'Union européenne. Ce schéma permettrait l'émergence d'une diplomatie européenne".

Dès lors se trouverait posé le statut des collaborateurs immédiats des responsables politiques de l'Union dans ces différents domaines: développement de cabinets ministériels à la française ou fonctionnaires politiques à l'allemande, détachement massif de fonctionnaires nationaux auprès des

services de l'Union, ou d'autres formules à inventer? Ce qui ne manquera pas de soulever à la fois un problème de déontologie professionnelle et un problème de structures administratives pour la fonction publique européenne.

Quelles structures administratives pour une Union politique de l'Europe?

Déjà l'élargissement de l'Union Européenne à dix, voire à douze nouveaux pays membres va provoquer d'importants bouleversements dans l'organisation de la fonction publique communautaire, ne serait ce qu'au niveau des effectifs, du partage des responsabilités et des langues de travail. S'ajoutant à cette nécessaire perturbation, l'éventuelle transformation de l'Union européenne en direction d'une union politique s'ajoutant à l'union économique ne sera pas sans soulever des problèmes de structure.

Il paraît évident qu'en rejetant tout scénario conduisant à transformer l'Union Européenne en un super Etat, ni le Conseil européen, ni la Convention ne souhaitent la doter d'une administration centrale pléthorique. Et il n'est pas davantage question de voir les ministères des affaires étrangères, ni les autres ministères des Etats membres, disparaître au profit de l'Union. Il n'empêche que sans même retenir l'hypothèse de nouveaux transferts de compétences à son profit, l'Union devra faire face à l'exercice de missions dépassant le simple stade de la gouvernance économique pour s'étendre à d'authentiques fonctions gouvernementales dans des domaines limités. Dès lors, doivent se poser diverses questions parmi lesquelles l'on se bornera à en énoncer quelques unes :

- Les services administratifs de l'Union devront-ils demeurer unifiés sous l'autorité de la Commission ou se trouver répartis entre celle-ci et une ou plusieurs instances intergouvernementales, rattachées directement au Conseil européen, sous l'autorité du Secrétaire général du Conseil?

- L'accroissement des services administratifs relevant de la Commission devra-t-il donner lieu à un processus de déconcentration menant à la création de nouvelles agences, dont certaines pourraient disposer d'un pouvoir de décision, voire de réglementation?
- Au-delà de cette déconcentration par services, devra-t-on envisager le développement d'une décentralisation territoriale, qui reviendrait à créer dans les capitales des Etats membres des représentations plus fournies de la Commission susceptibles d'ouvrir de véritables "guichets" en direction des entreprises et des citoyens des pays membres?
- Dans le cadre d'une fonction publique de l'Union, même dotée d'un statut unifié, verra-t-on émerger l'existence de différents corps contribuant à diversifier les fonctions des agents, tels qu'un corps diplomatique ou divers corps d'inspection?
- Enfin, si la politique de sécurité intérieure et la politique de défense devaient suivre un processus

d'intégration, doit-on envisager à terme la constitution d'une police, voire d'une magistrature européenne ainsi qu'un corps d'officiers destinés à encadrer une force de réaction rapide de grande envergure?

L'on est, certes, encore loin de telles perspectives. Mais elles rejoignent la question de savoir quel sera le contenu d'une "Fédération d'Etats nations" européenne, si celle-ci doit voir le jour en tant que "troisième voie" intermédiaire entre une Confédération d'Etats, dépourvue d'administration autonome, et un Etat fédéral concentrant à son propre niveau une bureaucratie, comme il en existe aujourd'hui à Washington ou à Berlin.

Ainsi, du court terme, qui préoccupe à juste raison le GRASPE, au long terme évoqué dans ces dernières lignes, la chaîne des questions tend à montrer que le futur Traité constitutionnel de l'Europe ne manquera pas d'exercer son impact sur la composition, la structure et le rôle de la fonction publique européenne. L'on ne saurait douter que la question devra être suivie de près.
